
Kazakhstan, Kirghizstan : les politiques migratoires au regard des droits de l'homme

Kazakhstan, Kirgizstan: Migrations Policies in the Eyes of Human Rights

Question

*Kazajstán, Kirguistán: las políticas migratorias con respecto a los derechos
humanos*

Amandine Regamey et Katherine Booth



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/remi/5212>

DOI : 10.4000/remi.5212

ISSN : 1777-5418

Éditeur

Université de Poitiers

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2010

Pagination : 85-109

ISBN : 978-2-911627-56-9

ISSN : 0765-0752

Référence électronique

Amandine Regamey et Katherine Booth, « Kazakhstan, Kirghizstan : les politiques migratoires au regard des droits de l'homme », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 26 - n°3 | 2010, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 14 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/remi/5212> ; DOI : 10.4000/remi.5212

© Université de Poitiers

Kazakhstan, Kirghizstan : les politiques migratoires au regard des droits de l'homme

.....

Amandine REGAMEY¹ et Katherine BOOTH²

En juin 2009, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme a mené une mission d'enquête sur les processus migratoires au Kazakhstan et au Kirghizstan³. Cet intérêt de la FIDH s'inscrit dans une attention croissante des organisations des droits de l'homme pour les droits des migrants alors que depuis des dizaines d'années, sur la scène internationale, s'élabore un ensemble de règles visant à définir et protéger de façon spécifique les droits des travailleurs migrants et de leur famille. À cet égard, la FIDH s'appuie en particulier sur la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1990⁴ ainsi que sur les Conventions 97 (1949)

1 Chercheuse rattachée au CERCEC, Chargée de mission au Bureau International de la FIDH, 17, passage de la Main d'Or, 75011 Paris ; regamey@univ-paris1.fr

2 Responsable du bureau « droit des migrants » à la FIDH, 17, passage de la Main d'Or, 75011 Paris.

3 La délégation était composée de Katherine Booth, responsable du Bureau « droits des migrants » et d'Amandine Regamey, chargée de mission auprès du Bureau international (FIDH) ainsi que de Sarah McKune, responsable juridique de l'organisation « Human Rights in China ». Dans les deux pays, la mission a rencontré des représentants des autorités, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ainsi que des travailleurs migrants et des réfugiés. Elle a bénéficié du soutien du « Kazakhstan International Bureau for Human Rights and Rule of Law » et du « Kyrgyz Committee for Human Rights ».

4 La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Convention sur les travailleurs migrants ou CTM), adoptée en 1990, est considérée comme une des neuf conventions les plus importantes des Nations Unies en termes de protection des droits de l'homme. Elle vise à préciser l'application des droits prévus par les deux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, à un groupe spécifique. La Convention pose des droits valables pour tous les migrants, y compris les migrants en situation irrégulière et énumère des obligations qui pèsent tant sur l'État d'emploi que sur l'État de transit et l'État d'origine. Elle précise certains droits supplémentaires pour les migrants en situation régulière qui ont, par exemple, droit au logement ou à la protection sociale, au même titre que les citoyens du pays, doivent être soumis à un même régime d'imposition et peuvent créer des syndicats.

et 143 (1975) de l'Organisation internationale du travail⁵.

Le Kazakhstan est devenu, depuis 2004, un pays d'immigration (le neuvième au monde selon la Banque Mondiale), alors que le Kirghizstan reste essentiellement un pays d'émigration vers le Kazakhstan, mais surtout vers la Russie. Dans les deux pays, les migrations reflètent les évolutions économiques : à la croissance rapide du Kazakhstan, reposant en particulier sur l'exploitation des hydrocarbures, s'opposent les difficultés d'un Kirghizstan enclavé et pauvre en industries comme en ressources naturelles. Surtout, l'importance croissante des migrations constitue un défi pour les gouvernements qui ont dû mettre en place de nouvelles politiques migratoires et incite à se pencher sur la situation de milliers de personnes partant chaque année à la recherche d'un emploi et/ou de conditions de vie plus favorables.

Publié en octobre 2009, le rapport intitulé *Kazakhstan/Kyrgyzstan: Exploitation of Migrant Workers, Protection Denied to Asylum Seekers* soulignait à quel point le cadre législatif extrêmement restrictif mis en place par le Kazakhstan fragilise juridiquement les travailleurs migrants, ce qui les expose à des formes d'exploitation, y compris au travail forcé. Si la politique migratoire du Kirghizstan s'inspire des mêmes principes, c'est surtout la responsabilité des autorités de protéger leurs ressortissants qui est soulignée dans le rapport⁶. Des recommandations ont été présentées aux autorités des deux pays au mois de novembre 2009, à l'occasion d'un séminaire régional à Almaty regroupant plusieurs organisations de défense des droits de l'homme (FIDH, 2010).

Un an après la mission au Kazakhstan et au Kirghizstan, l'objectif de cet article est de faire le point sur l'évolution des politiques migratoires des deux pays et sur leur potentiel impact sur la situation et les droits des migrants⁷. Il s'agit aussi, plus généralement, de se demander dans quelle mesure les droits des migrants sont pris en compte par les États dans la mise en place des réformes et de la politique migratoire. On tentera de montrer à cet égard comment les deux pays sont marqués, tant au niveau des pratiques que des règles juridiques, par leur appartenance à l'espace postsoviétique, mais aussi comment ils réalisent une nouvelle insertion sur la scène internationale, dans laquelle les droits de

5 La Convention 97 pose le principe que le traitement appliqué aux travailleurs migrants en situation régulière ne doit pas être moins favorable que celui appliqué aux citoyens du pays, en ce qui concerne notamment : les procédures de recrutement, les conditions de vie et de travail, et l'accès à la justice et à la sécurité sociale. Complémentaire, la Convention 143 développe des lignes directrices concernant la gestion des migrations irrégulières et établit l'obligation des États de « respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants » (art. 1).

6 Une partie du rapport est consacrée à la question des réfugiés et des demandeurs d'asile, qui ne sera pas abordée dans cet article, les enjeux et les normes juridiques applicables étant très différents de la question des travailleurs migrants.

7 L'actualisation a été permise par des contacts avec les ONG rencontrées au Kazakhstan et au Kirghizstan, mais aussi par une nouvelle série de rencontres officielles au Kazakhstan et au Kirghizstan en novembre 2009. Par ailleurs, des représentants de la délégation kazakhe auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ont rencontré une délégation de la FIDH en mai 2010 à Genève et ont fourni des documents internes récents émanant du ministère du Travail. Enfin, l'actualisation a reposé sur une consultation régulière de la presse disponible sur Internet et sur la liste de diffusion du Social Research Center (SRC) de l'AUCA (American University of Central Asia).

l'homme constituent un enjeu fondamental.

KAZAKHSTAN

Le Kazakhstan est devenu, depuis 2004, un pays d'immigration : négatif en 2002, le solde de la balance migratoire était déjà positif en 2005 [Conception pol. mig Kaz. 2007-2015], l'immigration venant essentiellement des pays voisins d'Asie centrale et de Chine. La politique migratoire kazakhe, qui se déploie depuis 2008 dans une situation de crise économique, permet d'étudier l'impact de la politique migratoire d'un pays d'accueil sur les droits des migrants. L'exemple du Kazakhstan est d'autant plus intéressant qu'il cherche à se faire reconnaître comme un acteur à part entière du concert des nations « civilisées » (il est le premier pays de l'ex-URSS à présider l'OSCE en 2010) et qu'il développe une véritable diplomatie des droits de l'homme (Fauve, 2010)⁸.

Il s'agira donc ici de voir comment la politique migratoire mise en place au Kazakhstan peut être qualifiée au regard des normes internationales des droits humains, en s'interrogeant tout d'abord sur le cadre international, avant de voir la politique migratoire elle-même et ses effets sur les droits économiques et sociaux de migrants qui restent dans leur immense majorité en situation irrégulière.

Le cadre international : entre droits de l'homme et préoccupations sécuritaires

Si le Kazakhstan a ratifié la majorité des conventions de protection des droits humains de l'ONU⁹, il n'a en revanche toujours pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La ratification de cette Convention se heurte en effet, au niveau international, à de fortes

⁸ Le comportement du Kazakhstan à l'égard du Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU est d'ailleurs significatif de ses aspirations : rapport rendu en avance (le 13 novembre 2007, alors qu'il était attendu le 30 juin 2008), réponses détaillées aux questions additionnelles, délégation de dix-huit personnes dirigée par la vice-ministre du Travail. Si le Kazakhstan a donc tout fait pour montrer son respect envers les organes des droits de l'homme de l'ONU, cela n'a pas empêché qu'il soit critiqué pour son incapacité à saisir « l'esprit » des droits humains : « Vous parlez de développements, de buts économiques, de legal awareness, mais je ne vois pas de conscience des droits de l'homme dans tout ça. Les droits de l'homme, ce n'est pas tant la loi que les Hommes ; le problème n'est pas celui du développement, mais en quoi ce développement bénéficie aux gens » (Intervention de l'experte Virginia Bonoan-Dandan lors de la session du Comité DESC du 10 mai 2010, Genève. Notes personnelles).

⁹ Parmi lesquelles la Convention sur les droits de l'enfant (le 12 août 1994) ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de *discrimination* à l'égard des *femmes* ; la Convention contre la torture et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (toutes les trois le 26 août 1998). Plus récemment, le pays a ratifié le *Pacte* international relatif aux *droits civils* et politiques et le *Pacte* international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le 24 janvier 2006).

réticences émanant essentiellement des pays d'immigration¹⁰. Il est significatif à cet égard qu'en Asie centrale ce soit le Tadjikistan et le Kirghizistan, tous les deux pays exportateurs de main-d'œuvre, qui l'aient ratifiée. Le Kazakhstan n'a pas non plus ratifié les Conventions 97 et 143 sur les travailleurs migrants de l'Organisation Internationale du travail.

Le principal argument qu'avance le Kazakhstan pour repousser la ratification de la Convention sur les travailleurs migrants est d'ordre financier : « *il y a trop de migrants au Kazakhstan pour qu'on puisse leur assurer l'accès au logement, aux écoles, aux hôpitaux* » [Kaliuzhin 2009]. Asel Nusupova, vice-ministre du Travail a argué, elle, que les Conventions de l'ONU imposent à l'État l'obligation d'une réalisation pratique¹¹ et qu'il convient donc, avant de ratifier, de « *voir quels changements de la législation et quelles dépenses sont nécessaires. [...] Il vaut mieux attendre que tout soit prêt pour ratifier que de se rendre compte après que nous ne sommes pas capables de respecter cette convention* » [Nusupova-Lepekha 2010]. Il est à noter cependant que la Convention sur les travailleurs migrants n'introduit pas de nouveaux droits, ceux-ci étant déjà garantis par des Conventions ratifiées par le Kazakhstan¹². Ainsi, les Organes des traités chargés de vérifier le respect par les États de ces conventions peuvent se saisir de la question des droits des travailleurs migrants, comme l'a fait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en mai 2010 [CESCR Kaz 2010].

Pour repousser la ratification de la Convention sur les travailleurs migrants, les officiels kazakhs avancent aussi l'existence d'une Convention adoptée dans le cadre de la Communauté des États indépendants (CEI) qui serait « *mieux adaptée au contexte régional* » [Nusupova-Nurseitov 2009]. La « Convention sur le Statut légal des travailleurs migrants et des membres de leurs familles des États membres de la CEI », adoptée en 2008, a effectivement été ratifiée par le Kazakhstan le 30 décembre 2009. Néanmoins, cette convention ne vise pas tant la protection des droits que la « régulation » des flux migratoires afin qu'ils conviennent aux « *intérêts socio-économiques des parties* » (préambule). Mais surtout, à la différence de la Convention internationale, elle ne s'applique qu'aux

10 En juillet 2010, la Convention avait été ratifiée par quarante-trois États et signée par seize autres (la signature étant l'étape préliminaire à la ratification). Une campagne internationale lancée à l'occasion du vingtième anniversaire de son adoption par la FIDH et ses partenaires exhorte tous les États qui ne l'ont pas encore fait (dont l'ensemble des États de l'Union européenne) à ratifier cet instrument clé de protection des droits humains (voir <http://www.fidh.org/Journee-Internationale-des-Migrants-2009>). Pour un résumé des principaux arguments présentés par les États pour justifier leur refus de ratifier la Convention, voir le *Guide sur la ratification de la Convention sur les travailleurs migrants*, publié par le Comité international de pilotage de la campagne pour la ratification de cette convention, disponible sur www.migrantsrights.org/.

11 Tous les États ayant ratifié le Pacte doivent présenter régulièrement un rapport devant le Comité, composé d'experts indépendants, qui font un certain nombre de recommandations. À cet égard, les rapports des États devant les Comités ainsi que les rapports alternatifs des ONG constituent une source d'étude des politiques publiques souvent ignorée des chercheurs, qui sont toutes disponibles sur le site du Haut Commissariat aux droits de l'homme (www.ohchr.org).

12 Il est à noter que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vont même au-delà de la Convention sur les travailleurs migrants en termes de protection accordée aux migrants, puisqu'ils ne font aucune distinction entre les migrants en situation régulière ou irrégulière.

personnes « *résidant et travaillant légalement sur le territoire d'une des parties* » (art. 1 et 2) et exclut donc les migrants en situation irrégulière. Ceux-ci sont au contraire visés par l'accord sur « la lutte contre les migrations illégales » adopté dix ans plus tôt déjà, en mars 1998.

En effet, si la vision des migrations qui domine au Kazakhstan est très marquée par des préoccupations sécuritaires et la volonté de lutter contre les migrations « illégales » (cf. *infra*), cette approche est encore renforcée par la participation du Kazakhstan à un certain nombre d'organisations régionales.

Ainsi l'Organisation de Coopération de Shanghai¹³, destinée à lutter contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme, prévoit également une coopération dans le domaine du contrôle des frontières et une lutte commune contre « *d'autres formes d'activités criminelles transnationales et les migrations illégales* » [Traité Shanghai 2007, art. 8]. De la même manière, dans le cadre de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective¹⁴, la sécurité définie au sens large inclut les migrations illégales. Les États membres ont pour obligation de « *coordonner et harmoniser leurs efforts pour combattre le terrorisme international et l'extrémisme* », mais aussi « *les migrations illégales et d'autres menaces à la sécurité des États membres* » [Charte CSTO 2002, art. 8] et ils se réunissent régulièrement pour coordonner leurs efforts dans ce domaine.

Une politique migratoire sélective

La politique migratoire kazakhe, telle qu'elle est présentée par les autorités, répond à un double objectif : favoriser le retour des *Oralman* (les Kazakhs « ethniques » résidant dans d'autres États de la région) et faire venir des spécialistes nécessaires au développement de l'économie kazakhe tant que le pays n'a pas pu former ses propres spécialistes. Sans développer ici la question des *Oralman*, on peut relever que leur installation a lieu dans un cadre contrôlé à l'extrême (quotas, lieu d'installation fixé par le gouvernement). De même, le programme *Nurly Kosh* concernant tant les *Oralman* que les migrants internes vise à soumettre les processus migratoires à l'objectif de développement démographique et socio-économique des régions. Ainsi les migrations sont-elles envisagées non comme une possibilité laissée aux individus d'exercer leur droit à la liberté de mouvement, mais comme un moyen de réaliser les objectifs de développement du Kazakhstan pour les années à venir.

Attirer les spécialistes étrangers et protéger le marché du travail

La politique migratoire kazakhe est construite sur un objectif de protection du marché du travail interne. Cette politique de préférence nationale est posée par l'article 5

13 L'Organisation de Coopération de Shanghai réunit depuis 2001 la Chine, le Kazakhstan, la Russie, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan.

14 L'Organisation du Traité de Sécurité Collective réunit depuis 2002 l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan sur la base du Traité de Sécurité collective de la CEI de 1992.

de la Loi de 1997 « Sur la migration de la population » qui stipule que « *dans la régulation des migrations de travail, la protection du marché de travail interne a une signification prioritaire* ». En juin 2009, la vice-ministre du Travail Asel Nusupova expliquait à la FIDH que « *la priorité pour nous est de protéger nos travailleurs. Si un employeur veut inviter un travailleur migrant, il doit essayer de remplacer sa position par un spécialiste kazakhe dans les deux ou trois ans qui viennent* » [Nusupova-Nourseitov 2009].

En effet, le Kazakhstan ne cherche à attirer des migrants et des travailleurs qualifiés que pour remplir les postes pour lesquels il n'y a pas de spécialistes kazakhes. Cette politique est clairement temporaire, puisque la formation des cadres (en particulier dans le cadre du programme *Bolashak*¹⁵ d'études à l'étranger) doit à terme permettre d'assurer le remplacement des étrangers par des Kazakhs. Ainsi le ministère du Travail tient-il précisément les comptes et note-t-il que dans les quatre premiers mois de 2010 : « *772 travailleurs étrangers ont été remplacés par des spécialistes locaux (contre 599 en 2009)* » [Mintruda mai 2010].

L'objectif de protection du marché intérieur explique l'existence depuis 2001 de quotas pour la main-d'œuvre étrangère. Établis en pourcentage de la population active du Kazakhstan, ces quotas sont divisés en quatre catégories : directeurs (*pervye rukovoditeli*), spécialistes hautement qualifiés, travailleurs hautement qualifiés et, depuis 2006, travailleurs agricoles saisonniers. En 2008, le quota était établi à 1,6 % de la population active de la République, équivalent à 126 000 personnes environ (OIM, 2009). En 2009, en raison de la crise, le quota a été réduit de moitié à l'instar de la Russie et s'est établi à 0,75 % de la population active, soit 63 483 personnes, et il a été maintenu à ce niveau en 2010¹⁶.

Cet objectif de préférence nationale explique également les règles qui s'appliquent aux employeurs voulant engager des étrangers (ILO, 2008 : 14-17). Ceux-ci doivent prouver qu'ils ont essayé de trouver un citoyen kazakh pour occuper ce poste (publication d'offres dans la presse, entretiens obligatoires avec les candidats locaux, recours aux bases de données locales des demandeurs d'emploi). Les autorisations délivrées à l'employeur peuvent être données sous conditions, celle d'offrir une formation à des employés kazakhs par exemple, et la liste des travailleurs migrants employés est encore soumise à autorisation. Ainsi, dans les deux premiers mois de 2010, 628 autorisations d'engager un étranger sur 4 006 avaient été rejetées, dont dix-huit « *car une offre existait déjà sur le marché de l'emploi* » [Mintruda mai 2010]. La complexité du système est telle, que le plus souvent les

15 Le programme *Bolashak* sélectionne des étudiants kazakhs et finance leurs études à l'étranger dans les domaines des sciences, de l'industrie, de l'économie, de l'administration, de la médecine ou des sciences humaines. À leur retour, les étudiants doivent travailler cinq ans au Kazakhstan. Selon le site officiel du programme, entre 1994 et 2010, 6 679 étudiants ont reçu une bourse internationale *Bolashak* (Avenir en kazakh, NDLR) et ont fait leurs études en particulier en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Russie, en Allemagne, au Canada, en Malaisie ou en Chine (cf. <http://edu-cip.kz/>).

16 Ces 0,75 % correspondent à l'addition des quatre catégories : 0,35 % de la population active pour la première et la seconde catégorie, directeurs et spécialistes hautement qualifiés, 0,35 % pour la troisième catégorie, travailleurs hautement qualifiés et 0,05 % pour la quatrième catégorie, travailleurs agricoles saisonniers.

quotas ne sont pas remplis, comme le reconnaissent d'ailleurs les autorités elles-mêmes¹⁷.

Une nouvelle loi sur les migrations est en discussion devant le parlement kazakhstanaï¹⁸, dont les autorités assurent qu'elle « *correspond mieux aux exigences internationales* » et qu'elle « *prend en compte les exigences et les inquiétudes des ONG* » [Nusupova-Lepekha 2010]. De fait, d'après les informations parues dans la presse, il semble surtout qu'il s'agisse d'une loi visant à modifier le système de quotas. Une partie des autorisations de travail serait distribuée au niveau national, l'autre au niveau local, et « *à côté du quota général, valable actuellement, seraient introduits des quotas par pays et par branche, ainsi que des quotas pour les projets prioritaires* » [Abdykalova 2010]. Trois catégories de migrants seraient définies, les travailleurs étrangers, les travailleurs agricoles et les *bizness-migranty*. Seuls les deux premiers seraient invités selon le système des quotas, les autres pouvant mener une activité légale à condition de créer une personnalité juridique et de déposer en banque une certaine somme d'argent [Duisenova 2009].

Des migrants maintenus en situation irrégulière

Le système existant actuellement au Kazakhstan aboutit cependant à laisser totalement de côté l'essentiel des migrants, ceux qui viennent travailler en particulier dans la construction, dans l'agriculture et sur les marchés. Ainsi, alors que le nombre de travailleurs migrants résidant au Kazakhstan est évalué entre 500 000 et 2 millions selon les experts, seuls 28 673 travailleurs migrants travaillaient régulièrement pendant les quatre premiers mois de 2010 selon le ministère du Travail [Mintruda mai 2010].

Certes, les autorités reconnaissent elles-mêmes l'existence de migrations irrégulières. Dans une note officielle communiquée à la FIDH, le ministère du Travail notait son « *inquiétude devant la présence de travailleurs migrants illégaux, travaillant essentiellement dans le sud du pays dans l'agriculture (tabac, coton) et la construction* » et rapportait que « *selon les données non officielles, rien que dans la construction à Astana travailleraient plus de 15 000 citoyens ouzbeks* » [Mintruda mai 2010]. Une campagne de régularisation avait d'ailleurs été organisée en 2006 et avait abouti à la régularisation de 164 600 étrangers en trois mois, ce chiffre ne comprenant que ceux qui étaient entrés et résidaient légalement au Kazakhstan et qui avaient trouvé un employeur qui accepte de faire la demande pour eux. La nouvelle loi prévoit la possibilité de reconduire des régularisations de ce type tous les trois à cinq ans.

Elle prévoit également « *d'élargir le quota pour les travailleurs migrants saisonniers, sans le limiter aux travaux agricoles et sans qu'il y ait besoin d'un accord international* » comme c'est le cas actuellement [Mintruda mai 2010]. Il s'agirait sans doute d'un progrès permettant de contourner les difficultés à conclure un accord avec l'Ouzbékistan, en dépit du nombre important de travailleurs migrants ouzbeks travaillant notamment dans

17 « *Pour 2009, les quotas de travail étaient de 80 000, on n'a finalement enregistré que 38 000 personnes* » [Nusupova-Lepekha 2010].

18 Selon les données disponibles sur le site du Parlement, elle a été déposée en janvier 2010 devant le Comité du développement socioculturel qui doit préparer ses conclusions d'ici au 29/10/2010 (<http://www.parlam.kz/DocInfo.aspx?lan=ru-RU&infdat=5&page=2&id=139>).

les champs de coton et de tabac au Kazakhstan.

Néanmoins, le problème principal reste le fait que selon la législation actuelle, les travailleurs migrants ne peuvent rien faire pour régulariser leur situation : seuls les employeurs ont la possibilité de demander pour eux des autorisations de travail. Aussi la recommandation principale de la FIDH aux autorités kazakhes était-elle de réviser le système d'autorisations de travail de manière à ce que les permis soient attribués aux migrants eux-mêmes. Le nouveau projet de loi sur les migrations prévoit apparemment qu'en plus d'une autorisation d'emploi de main-d'œuvre étrangère délivrée à l'employeur, une autorisation de travail soit délivrée au travailleur étranger, à condition que celui-ci ait un employeur. La capacité réelle qu'aura un employé de quitter son employeur reste cependant à déterminer.

S'il est indispensable de donner aux migrants la possibilité de légaliser eux-mêmes leur situation, la question des quotas reste en revanche difficile à évaluer d'un point de vue des normes des droits humains¹⁹. Le gouvernement kazakh fait explicitement référence à la politique migratoire des pays occidentaux, arguant du fait que le système de quotas, y compris par pays d'origine, existe aux États-Unis et « *dans presque tous les pays d'Europe* » [Duisenova 2009]. De fait, du point de vue du droit international, les États nationaux restent souverains dans la définition des règles d'admission s'appliquant sur leur territoire²⁰. La Convention sur les travailleurs migrants reconnaît par ailleurs explicitement aux États le droit de réguler les migrations, et reconnaît même le droit à l'État de réserver certains emplois à ses nationaux (art. 52).

L'existence de quotas relève clairement d'une « perspective utilitariste », dans laquelle n'est acceptable que « *l'étranger perçu comme rentable pour l'économie* » comme le dénonce en France le collectif « *Uni(e)s contre une immigration jetable (UCIJ)* » dans une pétition de 2007. Mais cette approche ne provoque pas, dans l'ex-URSS, la même mobilisation politique et citoyenne que celle qu'a connue la France. Le système de quotas n'est d'ailleurs pas forcément contesté par les ONG des droits de l'homme de la région, comme l'a montré le séminaire organisé par la FIDH en novembre 2009 à Almaty. Pour certains des participants, les quotas limitant le nombre de travailleurs migrants devaient être abolis, car ils fragilisent les migrants et créent une discrimination. Pour eux, même d'un point de vue strictement utilitariste, les quotas sont contre-productifs, et contredisent la volonté proclamée de l'État de protéger les travailleurs nationaux : ils créent une immigration irrégulière et les migrants irréguliers, payés des salaires de misère, constituent en quelque sorte une « concurrence déloyale » sur le marché de travail. Pour d'autres participants en revanche, les quotas sont inhérents à toute politique migratoire, qui

19 Dans son rapport de 2009, la FIDH n'appelle pas à l'abolition des quotas, mais à l'augmentation de la flexibilité du système (délivrance de permis pour des périodes plus longues de trois à cinq ans, possibilité de travailler légalement sur la base d'une simple déclaration pour des périodes jusqu'à un mois, limitation de la liste des documents à fournir, etc.).

20 Il y a de ce point de vue un vide juridique – le droit de chaque homme de quitter son pays et d'y revenir est garanti par un certain nombre de textes : Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 13) ; Pacte International relatif aux droits civils et politiques ICCPR (art. 12 (2) et (4)) ; Convention sur les Travailleurs Migrants (art. 8). En revanche, le droit de s'installer dans un autre pays n'est pas garanti.

implique forcément des limitations et une sélection des migrants. L'abolition des quotas leur semblait une mesure trop radicale et ils appelaient plutôt à améliorer la situation des migrants dans le cadre existant.

Les atteintes aux droits des travailleurs migrants irréguliers

« *Quand les migrants viennent nous voir pour qu'on les aide à se faire payer ce qui leur est dû, il y a tant d'incompréhension. La police nous dit : " mais c'est un migrant illégal, quels droits a-t-il ? " »* [Abysheva 2009]. Cette difficulté à défendre les droits des travailleurs migrants est un constat partagé par toutes les ONG de la région. De fait, rencontrant de nombreuses difficultés pour régulariser leur situation et risquant toujours d'être expulsés, les travailleurs migrants en situation irrégulière sont les plus susceptibles d'être victimes de travail forcé et ont peu de possibilités de recours.

Conditions d'entrée, de séjour et risques d'expulsion

L'espace qui unit le Kazakhstan et les autres pays d'Asie centrale (mis à part le Turkménistan) est en principe un espace de libre circulation. Cela n'empêche pas le Kazakhstan, à l'instar des autres pays de la région, d'avoir maintenu depuis la fin de l'URSS un système administratif et policier très contraignant. La multiplication des règles est par ailleurs autant d'occasions de corruption.

Les migrants originaires d'Ouzbékistan, Tadjikistan ou Kirghizstan voulant entrer au Kazakhstan, n'ont pas besoin de visas et l'entrée est en principe libre : le voyageur se voit distribuer à l'entrée une « carte de migration » sur laquelle il écrit les données de son passeport et le but de son voyage. Néanmoins, selon tous les témoignages, le passage des frontières reste une épreuve, que ce soit en train ou en voiture : tracasseries administratives, contrôles abusifs, confiscation de marchandise et pots de vin sont de mise. Les migrants craignent également les extorsions de fonds à la frontière, quand ils reviennent avec leurs salaires et se méfient autant de la police ou des douanes des pays traversés que de celles de leur propre pays.

Le cas du passage de la frontière entre Tachkent (Ouzbékistan) et Chymkent (Kazakhstan), une frontière par ailleurs très poreuse, est à cet égard significatif. Selon le monitoring fait en 2006 par « Adilet », une ONG basée à Chymkent, qui coïncide avec des témoignages de journalistes [Kravets 2009], la corruption se manifeste à tous les niveaux : paiement des gardes-frontières pour passer sans contrôle, mais aussi paiement pour ne pas faire la queue, pour récupérer plus rapidement une « carte de migration » sur laquelle il est écrit en trois langues qu'elle est gratuite. La collusion entre des passeurs et les gardes-frontières est manifeste et certaines ONG craignent que les chauffeurs de taxi ne « vendent » les migrants qui rentrent chez eux aux gardes-frontières [Abysheva 2009].

Sana Syzim, ONG basée à Chymkent, note que la majorité des migrants qui s'adressent à eux ont traversé la frontière illégalement (Sana Syzim, 2009). Ils le font pour aller plus vite, éviter de payer des pots-de-vin et de subir les humiliations, mais aussi parce qu'ils ne veulent pas montrer leur passeport aux gardes-frontières ouzbeks, ou même ils

préfèrent partir sans passeport plutôt que de se le voir confisqué à leur arrivée sur leur lieu de travail (cf. *infra*). En conséquence, ils n'ont pas la carte de migration et le tampon dans le passeport qui leur permettraient ensuite de s'enregistrer légalement.

L'enregistrement auprès de la police migratoire est en effet obligatoire et suppose que le migrant trouve un employeur, un ami, un parent ou un propriétaire qui le déclare. Depuis avril 2010, les migrants de la CEI doivent s'enregistrer dans un délai de cinq jours, alors qu'auparavant les citoyens kirghizes avaient la possibilité de résider sans enregistrement pendant quatre-vingt-dix jours (trente jours pour les Tadjikes). Le Comité des droits de l'homme de l'ONU considère que ce système hérité de la *propiska* soviétique viole le droit à la liberté de mouvement et le choix de la résidence tel que prévu par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [HRC Kyrg 2000]. De plus, l'enregistrement « permanent » conditionne l'accès à un certain nombre de droits économiques et sociaux comme l'accès à la santé.

Enfin, les migrants résidant ou travaillant illégalement au Kazakhstan risquent une amende, une expulsion et une interdiction de séjour au Kazakhstan pendant cinq ans [art. 394 et 396 du Code des infractions administratives]. En 2009, selon les chiffres du MVD 18 258 personnes ont été expulsées, dont 17 164 citoyens de la CEI, parmi lesquels 73 % vers l'Ouzbékistan (12 471 personnes) et 10 % vers le Kirghizistan (1 692) [Mintruda mai 2010]. Dans la majorité des cas, les migrants irréguliers sont accusés d'une inadéquation entre le but indiqué sur leur carte de migration (le plus souvent « privé » ou « tourisme ») et leurs activités réelles.

Les conditions qui prévalent dans les centres de rétention, dans lesquels les migrants peuvent être retenus pendant des semaines, sont dénoncées par de nombreuses ONG. Ils sont en particulier détenus avec des personnes accusées de crimes ou condamnées, ce qui est contraire à l'article 12 (3) de la Convention sur les travailleurs migrants. Les possibilités d'appel d'une décision d'expulsion ne sont pas claires, et même des officiels reconnaissent en juin 2009 que les conditions d'expulsion posaient des problèmes, car « *nous ne faisons que les amener à la frontière et les mettre dehors, cela ne nous intéresse pas de savoir ce qui se passera après* » [Nusupova-Nurseitov 2009]. Enfin, les règles administratives prévoient que l'expulsion a lieu en principe aux frais du migrant ou de la personne invitante, ce qui est contraire à l'article 9 de la Convention 143 de l'OIT.

Risque de travail forcé

En mai 2010, dans ses conclusions sur le Kazakhstan, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se dit « profondément préoccupé par la situation des travailleurs migrants employés sans contrat dans les plantations de tabac et qui sont, avec leurs familles, vulnérables à l'exploitation et aux mauvais traitements » [CESCR Kaz 2010]. Cette situation ne prévaut pas uniquement dans l'agriculture, mais peut se retrouver dans tous les secteurs, en particulier la construction et les services.

Les problèmes tiennent tout d'abord aux conditions de travail (travail du lever au coucher du soleil, sans jour de congé) et aux conditions de logement (le plus souvent sur le lieu de travail, dans des containers, des baraquements, des caves, des hangars, etc.). À cela

s'ajoute l'absence d'assurance et de protection contre les accidents, un problème auquel se heurtent d'ailleurs également les migrants réguliers²¹.

Souvent, les migrants en situation irrégulière se voient confisquer leur passeport, par leur employeur ou par l'intermédiaire – *brigadir* – sous prétexte de les enregistrer ou simplement « de les garder en sécurité ». Des migrants dont les passeports ont été confisqués courent le risque d'être « revendus » à un autre employeur, sans avoir la possibilité de s'enfuir – comme le montrent les cas dont se sont occupés l'ONG Sana Syzim et le bureau du Kazakhstan International Bureau for Human Rights and Rule of Law à Chymkent (FIDH, 2009 : 50-51).

Les ONG sont souvent amenées à aider les migrants et à récupérer les salaires qui ne leur ont pas été versés – une tâche difficile alors que la plupart n'ont pas de contrat de travail, et parfois même peu d'informations sur leur employeur. La menace de dénoncer ces employeurs à la police est à double tranchant, car les migrants risquent d'être expulsés. En effet, la police se retourne plus souvent contre les migrants irréguliers que contre ceux qui les emploient illégalement. En 2008 136 000 étrangers ont été arrêtés et 17 000 expulsés pour des infractions aux règles migratoires, alors que seuls 1 800 employeurs ont été poursuivis pour l'emploi de migrants irréguliers (sans nécessairement être sanctionnés) [Tashimov 2009]. D'ailleurs, les employeurs menacent souvent eux-mêmes les migrants de les dénoncer à la police et peuvent même utiliser les raids de la police pour se débarrasser de ceux qu'ils ne souhaitent pas payer.

Si les travailleurs migrants peuvent être privés de liberté ou forcés de conduire des activités illégales, il n'est pas besoin qu'une violence physique s'exerce contre eux pour que les conditions de travail décrites ci-dessus soient qualifiées de « travail forcé ». En effet, comme le rappelle un rapport de l'Organisation Internationale du Travail en 2005, le travail forcé suppose que « *le travail ou le service exigé est exécuté sous la menace d'une peine* », qui peut être « *d'ordre psychologique : travailleurs en situation illégale menacés d'être dénoncés à la police ou aux services d'immigration* » ou d'ordre financier « *prélèvement d'une partie du salaire pour le remboursement des dettes, non-paiement du salaire, perte de salaire accompagnée d'une menace de licenciement [...]* ; [les employeurs] exigent parfois des travailleurs qu'ils leur remettent leurs pièces d'identité, ou ils les contraignent à travailler en les menaçant de confisquer lesdits documents » (OIT, 2005 : 6).

Les ONG soulignent aussi la difficulté à défendre des migrants qui sont eux-mêmes dans la majorité des cas prêts à travailler illégalement et qui sont tellement habitués à ces conditions de travail qu'ils remettent d'eux-mêmes leur passeport à l'employeur. Néanmoins, comme le rappelle le rapport de l'OIT, « *les victimes du travail forcé sont fréquemment des personnes qui, initialement, se sont engagées de leur plein gré dans un travail – même s'il a fallu pour cela abuser de leur confiance – et qui comprennent plus*

21 Comme l'a raconté Alisher, migrant d'Ouzbékistan résidant et travaillant légalement à Astana : « *Si je suis malade ou que j'ai un accident au travail, je ne peux compter que sur moi-même. Je ne peux pas aller dans un hôpital d'état, quant aux hôpitaux privés, ils sont trop chers. Tout dépend de l'entreprise [...]* Si c'est une entreprise correcte, ils paieront pour le traitement... sinon, ils te donneront quelques pilules » (Entretien FIDH, Astana, 12 juin 2009).

tard qu'elles ne sont plus libres de le quitter. [On peut] considérer que le consentement initial est sans valeur s'il a été obtenu par une escroquerie ou un abus de confiance » (OIT, 2005 : 6).

KIRGHIZSTAN

Le Kirghizstan accueille un certain nombre de migrants de travail, venus essentiellement des pays de la CEI et de Chine, et connaît également des migrations pendulaires entre l'Ouzbékistan et le sud du Kirghizstan. Si l'ampleur de ces migrations est minime, les modalités de gestion en sont intéressantes ; elles montrent à quel point le Kirghizstan et le Kazakhstan appartiennent à un espace commun, que l'on peut qualifier de postsoviétique en raison des nombreux parallèles existants avec la Russie également.

Le Kirghizstan a établi des quotas de travail pour les étrangers et les a réduits avec la crise comme ses deux grands voisins : pour 2010, le quota de travailleurs migrants s'établissait à 1 758 personnes [24.KG 28/01/2010]. Alors que la volonté est avant tout d'attirer des investisseurs étrangers, le Kirghizstan soutient une politique de préférence nationale pour l'emploi et l'article 2 de la Loi sur les migrations de travail extérieures de 2006 pose « le droit prioritaire des citoyens Kirghizes à occuper les places vacantes sur le marché national du travail ». Les flux migratoires, qu'ils soient internes ou venus de l'extérieur, sont gérés également avec la pratique de l'enregistrement, qui là aussi conditionne l'accès aux droits économiques et sociaux. Comme le Kazakhstan, le Kirghizstan a mis en place une politique visant à faire revenir les Kirghizes « ethniques » (*Kayrylman*) vivant dans les pays voisins. Enfin, il est également membre de la Communauté des États Indépendants (CEI), de l'Organisation de Shanghai et de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective. L'approche sécuritaire des migrations y domine aussi, comme le montre le fait que le neuvième bureau du ministère de l'Intérieur Kirghize est à la fois responsable des questions de terrorisme, d'extrémisme et de migrations illégales.

Le Kirghizstan reste néanmoins avant tout un pays de départ. Nous nous penchons donc dans cette partie sur la politique migratoire du Kirghizstan en tant qu'État d'émigration, pour voir quelle responsabilité pèse sur l'État au regard des normes internationales, quelles mesures il peut mettre en place pour protéger ses citoyens à l'étranger, et enfin quelles difficultés il peut rencontrer, en prenant l'exemple des relations entre le Kazakhstan et le Kirghizstan.

Rappelons aussi que depuis la mission de la FIDH en juin 2009 et les entretiens officiels menés en novembre 2009, le Kirghizstan a connu une évolution politique mouvementée et violente. En avril 2010, des manifestations de protestation qui ont fait plus de quatre-vingt morts ont obligé le président Bakiev à s'enfuir. Le nouveau gouvernement, formé d'anciens membres de l'opposition et dirigé par Rosa Otumbaeva, a prévu un référendum pour l'adoption d'une nouvelle constitution qui limiterait les pouvoirs présidentiels et la domination d'un parti. Organisé le 27 juin, ce référendum (approuvé à 90 %) a eu lieu dans un climat de violence extrême dans le sud du pays, où les émeutes dirigées essentiellement contre les Ouzbeks ont fait des centaines de morts et près de 400 000 réfugiés ou déplacés.

Préparer le départ et le retour des migrants

Alors qu'on estime le nombre de travailleurs migrants quittant chaque année le Kirghizstan entre 400 000 et 800 000 personnes, les destinations privilégiées restent la Russie et le Kazakhstan. Le Kirghizstan dispose d'institutions et de textes destinés à mettre en place la politique migratoire, ce qui laisse penser que les gouvernements successifs ont pris la mesure de l'importance des migrations pour le pays.

Créé en 2005, le Comité d'État pour les Migrations et l'Emploi a été transformé en 2009 en ministère à part entière, passant de 500 à 4 000 collaborateurs en quelques mois. Le nouveau gouvernement créé après la chute du président Bakiev conserve d'ailleurs ce ministère du Travail, de l'Emploi et des Migrations.

Le Kirghizstan s'est par ailleurs doté depuis plusieurs années d'un arsenal législatif ainsi que de textes définissant la politique migratoire du pays. La « Conception de la politique migratoire de l'État pour 2005-2010 » définit la politique migratoire comme une priorité, prévoyant que l'intégration du Kirghizstan dans le marché international du travail s'accompagnera d'une augmentation de l'exportation de la force de travail. La loi de la République Kirghize « sur les migrations de travail extérieures » du 13 janvier 2006 pose les conditions de départ des travailleurs migrants et leur protection ainsi que les conditions d'emploi des travailleurs étrangers au Kirghizstan. Enfin, le « Programme National de la République Kirghize sur la Régulation des processus migratoires pour 2007-2010 » définit les actions à entreprendre pour améliorer la gestion des migrations internes et externes : renforcer les institutions en charge, la coopération internationale, les représentations consulaires et l'information disponible pour les citoyens kirghizes qui partent, créer un système d'assurance, soutenir l'éducation et la formation professionnelle, et enfin améliorer la connaissance des flux migratoires.

Ce dernier point est en effet un problème, car l'État ne dispose pas de statistiques précises et fiables. En 2009, il était impossible d'avoir une évaluation précise du nombre de départs, car sur quarante-trois postes-frontières seuls quatre avaient la capacité d'enregistrer les migrants, et le Comité des Migrations se reposait toujours sur les statistiques fournies par le Service Fédéral des Migrations de Russie [Ryskulova 2009].

Favoriser, accompagner ou lutter contre les migrations ?

« Nous ne stimulons pas les migrations, mais nous devons défendre les droits de nos citoyens qui sont des travailleurs migrants. En même temps, nous essayons de créer de bonnes opportunités de travail ici » a déclaré en juin 2009 Aygul Ryskulova, responsable du Comité des migrations et de l'emploi, à la mission de la FIDH. Comme tous les États d'émigration, le Kirghizstan doit en effet définir s'il cherche à favoriser les migrations, les freiner ou les orienter pour en tirer le meilleur parti.

Les conséquences négatives de ces migrations étaient soulignées en 2004 dans la « Conception de la politique migratoire pour 2005-2010 » qui estimait que la balance migratoire négative avait absorbé « près de la moitié de la croissance naturelle de la République », ce qui a entraîné « une diminution de la force de travail qualifié et

une baisse du potentiel scientifique, intellectuel et économique de la République ». Les migrations ont des conséquences sociales et économiques négatives en raison du départ d'une grande partie de la population d'âge actif (villages où ne restent que des femmes, des personnes âgées et des enfants), et les fonds transférés par les migrants ne favorisent pas systématiquement le développement économique du pays. Dans le même temps, les migrations sont une source de revenus pour le pays, et on estime qu'en 2008, les transferts représentaient jusqu'à 27 % du PIB du Kirghizstan (ICG, 2010). Elles sont aussi un moyen pour le pouvoir politique de faire baisser la pression sociale et politique en « exportant » les mécontents potentiels.

Aussi, si l'on en croit tant les documents adoptés depuis 2005 que les déclarations officielles, il semblerait que le Kirghizstan ait pris le parti d'accompagner les migrations cherchant éventuellement à en transformer les caractéristiques afin d'en tirer le meilleur profit. Un des objectifs serait d'améliorer la formation afin de transformer le pays en « exportateur de main-d'œuvre qualifiée », puisqu'il est reconnu officiellement que « 90 % des migrants travaillent au noir et... occupent en général des emplois mal payés, requérant peu de qualification (concierges, balayeurs, vendeurs sur les marchés, ouvriers sur les chantiers) » [Prog. migration Kyrg 2007-2010]. Ainsi en février 2010 Kubanychbek Issabekov, vice-speaker du Parlement déclarait que « si le Kirghizstan exporte sa force de travail, [...] il (lui) faut former les spécialistes dont les pays voisins ont besoin, la Russie par exemple » [Issabekov 2010].

L'autre enjeu qui se pose au Kirghizstan est celui d'une politique économique qui doit permettre de lutter contre le chômage, réinvestir les transferts ou l'argent des migrants, et enfin réintégrer les migrants qui reviennent dans le pays. Sans aborder les mesures économiques, la FIDH a souligné dans son rapport deux problèmes qui exigent des décisions politiques.

Le premier est celui de la corruption, un phénomène qui a des effets à différentes étapes du processus migratoire, à commencer par le moment de l'obtention d'un passeport²². La corruption est aussi facteur d'émigration, dans la mesure où elle fait augmenter le coût d'accès à un certain nombre de biens et services (emplois dans l'administration, études dans les universités publiques). Elle crée des conditions d'insécurité pour l'activité économique et la petite entreprise, si bien que, selon une collaboratrice du Comité Kirghize des droits de l'homme « même si les gens savent qu'en Russie aussi, il y a de la corruption, ils préfèrent aller là-bas, car au moins ils gagnent plus d'argent » [entretien Bishkek juin 2009]. Enfin, la corruption risque de freiner le réinvestissement par les citoyens kirghizes de l'argent gagné à l'extérieur.

22 En effet, selon les ONG kirghizes rencontrées par la mission FIDH en juin 2009, obtenir un passeport coûtait entre 150 et 200 dollars US ; « même les personnes tout au bas de l'échelle au service des passeports sont couvertes d'or et de diamants », s'était exclamé un de nos interlocuteurs pour montrer à quel point cette position était lucrative en raison de la corruption. Il existe d'ailleurs un programme de l'OIM « *Kyrgyz Passport Modernization Programme* », initié en 2003 et qui s'est transformé depuis en un grand programme anti-corruption et de *capacity-building* pour l'Agence nationale des passeports et le Département des passeports de la police kirghize (www.iom.int/jahia/Jahia/pid/507).

Ce problème s'ajoute à un autre obstacle de type juridique, qui touche surtout les Kirghizes venant de Russie. En effet, en six ans, plus de 160 000 Kirghizes ont reçu la citoyenneté russe, dans la mesure où les Kirghizes étaient éligibles pour une procédure simplifiée et que c'était souvent le seul moyen pour eux de travailler légalement, en particulier sur les marchés (en effet, depuis avril 2007, seuls les citoyens russes sont autorisés à commercer sur les marchés). Le système ne permettant pas la double citoyenneté, ils peuvent se voir confisquer leur passeport kirghize lorsqu'ils rentrent dans le pays [Issabekov 2009].

Agir sur les conditions du départ

À plusieurs reprises, les interlocuteurs rencontrés par la FIDH, ONG ou officiels, ont fait référence à « l'expérience des Philippines », dont 25 % de la population travaille à l'étranger comme un exemple de politique migratoire. Ainsi, Aigul Ryskulova, lorsqu'elle était ministre du Travail, de l'Emploi et des Migrations, s'est rendue aux Philippines pour étudier leur expérience. À l'été 2009, la Banque mondiale a en effet organisé un voyage aux Philippines dans le cadre du « South-South Experience Exchange Between Practitioners (SEETF) » auquel ont participé plusieurs responsables kirghizes, programme comprenant de multiples rencontres avec des officiels philippins en charge des migrations²³. Quant à l'Organisation internationale des migrations (OIM), elle a fait appel comme expert principal de son programme sur les migrations en Asie centrale à Thomas Achacoso, un ancien diplomate et haut fonctionnaire philippin, qui a dirigé pendant de nombreuses années l'Agence pour l'Emploi à l'Étranger des Philippines (POEA). Lors de ses visites au Kirghizstan (comme d'ailleurs au Tadjikistan), il plaide pour que le pays adopte l'expérience des Philippines [Achacoso 2008]. Deux des éléments de la politique des Philippines sont généralement soulignés : l'information à destination des migrants avant le départ et le contrôle sur les agences de placement²⁴.

En effet, de manière générale la méconnaissance par les migrants de leurs droits, mais aussi des formalités administratives auxquelles ils doivent se plier dans l'État d'accueil est redoutée tant par les autorités (qui ne veulent pas que leurs citoyens enfreignent la loi des États voisins) que par les ONG. Mal informés, les migrants se retrouveraient la proie d'intermédiaires indéliçables, paieraient pour des services qui devraient être gratuits, acquerraient des fausses autorisations de séjour qui ne les protègent pas des

23 Le programme des rencontres ainsi que la composition de la délégation sont disponibles sur le site de la Banque mondiale, <http://go.worldbank.org/66VYGPL5P0>.

24 Le modèle philippin, donné en exemple par les organisations internationales, est en même temps une forme de gestion des migrations qui vise à contrôler strictement les migrants (interdiction de dépasser leur visa dans l'État d'emploi, possibilité d'être exclu du système, utilisation d'un système informatisé) et à donner une bonne image du « travailleur philippin » à l'étranger. Les États d'emploi trouvent un avantage certain à ce que les migrants soient ainsi strictement gérés par leur État d'origine. Enfin, le Comité sur les travailleurs migrants a regretté que cette politique semble surtout un moyen pour l'État d'exporter sa main d'œuvre, et a appelé les Philippines à « réexaminer sa politique de migration de la main-d'œuvre afin d'accorder la priorité aux droits de l'homme des travailleurs migrants » (Observations finales du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille PHILIPPINES, 22 mai 2009 CMW/C/PHL/CO/1).

expulsions et seraient plus vulnérables à la corruption.

Aux Philippines, tous les migrants doivent obligatoirement assister à des séminaires d'information sur les lois des pays d'accueil et sur les ressources offertes par les consulats (Ruiz, 2008). Le gouvernement kirghize cherche lui aussi à informer et à former les migrants qui partent en utilisant différents canaux. Ainsi une « hotline » téléphonique a été mise en place avec le soutien de l'OIM, des centres d'information pour les migrants ont été ou vont être créés, et une série de clips télévisés va être diffusée [Ryskulova 2009].

Il n'est pas certain cependant que ces structures soient réellement utilisées : en 2006, 4 500 personnes seulement avaient téléphoné à la hotline pour avoir des informations sur les modalités d'émigration ou d'installation dans un autre pays. Lors du séminaire organisé par la FIDH en novembre 2009, les ONG travaillant avec les migrants ont exprimé un certain scepticisme face à ces mesures. L'expérience montre que les migrants qui s'apprentent à partir ne sont pas très intéressés par les informations sur les lois existantes, et ne considèrent pas forcément les organisations internationales, les ONG ou les autorités comme des sources fiables d'information ; ils cherchent surtout à bénéficier des conseils et de l'expérience des migrants qui « ont réussi ».

L'autre élément clé de la politique migratoire philippine est le contrôle sur les agences de placement à l'étranger, afin d'éviter que les travailleurs migrants ne concluent de faux contrats, soient obligés de travailler illégalement ou victimes de trafic d'êtres humains²⁵. Le système est contrôlé par la *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA), qui note les agences privées et leur attribue des licences, mais joue aussi le rôle d'agence de recrutement.

Le gouvernement kirghize est conscient de l'importance des agences de recrutement : la Loi sur les migrations de travail extérieures de 2006 y consacre un chapitre entier. Le pays a annoncé aussi son intention de mettre en place une agence de recrutement étatique (*Tsentr trudoustroistva za rubezhom*) et préparait fin 2009 un projet de loi permettant de donner des licences à des agences privées [Ryskulova 2009].

Cependant, il semble illusoire d'espérer protéger les migrants en contrôlant les agences de recrutement alors que la très grande majorité des migrants n'a pas recours à ces agences. Selon une enquête menée par l'Institut d'étude de l'opinion publique El-Pikir seulement 8,5 % des personnes interrogées ont trouvé un emploi grâce aux agences pour l'emploi, la majorité passant par des parents ou amis et 10 % partant tout simplement « au hasard » [24.KG 23/01/2010]. En effet, la très grande majorité des migrants passe par des intermédiaires privés, le plus souvent des migrants originaires du même endroit qu'eux, qui ont déjà des contacts dans le pays d'accueil. Jouant le rôle de facilitateurs, ils sont utiles tant aux entreprises (leur offrant l'accès à une main-d'œuvre flexible) qu'à leurs compatriotes qu'ils aident à trouver du travail. Cependant, leur rôle les met en capacité

25 La question des agences est d'ailleurs évoquée par la Convention sur les Travailleurs Migrants qui donne la prééminence aux services d'État pour recruter des travailleurs dans un autre pays, et considère que des individus ou des agences privées ne devraient en être chargés que « sous réserve de l'autorisation, de l'approbation et du contrôle des organes officiels des États partis intéressés » (art. 66).

d'exploiter les travailleurs migrants (prélèvement d'un pourcentage parfois exorbitant sur les salaires, confiscation de passeport, revente à des employeurs, etc.), et ceux-ci hésitent souvent à dénoncer des intermédiaires dont ils ont besoin pour trouver du travail.

L'objectif, pour le gouvernement kirghize, devrait donc être également de poursuivre les intermédiaires privés quand ceux-ci sont impliqués dans des affaires de trafic d'êtres humains ou de travail forcé – il ne semble pas cependant que la procureure, chargée de ces poursuites, y mette beaucoup d'énergie. Rencontré en novembre 2009, le Procureur-Général adjoint a expliqué que c'était le ministère des Affaires étrangères qui avait les informations sur le nombre d'affaires ouvertes pour trafic d'êtres humains, et a rejeté la responsabilité de lutter contre le travail forcé sur le « nouveau ministère du Travail » [Nasiza 2009].

Protéger les migrants résidant à l'étranger

Selon la Convention sur les travailleurs migrants, les États d'émigration ont une responsabilité envers leurs ressortissants (art. 7). Dans les faits, la défense de l'intérêt de leurs citoyens à l'étranger peut passer par des négociations politiques pour obtenir un quota « national » avantageux, par la conclusion d'accords bilatéraux *ad hoc*, elle peut impliquer l'utilisation des ressources du pays (l'eau dans le cas du Kirghizstan) et une utilisation des différentes arènes de négociation. Le Kirghizstan se targue ainsi d'avoir joué un rôle dans l'adoption de mesures contre l'arbitraire policier dans le cadre de la Convention de la CEI sur la protection des travailleurs migrants, et d'être le premier pays à lancer l'expérience pilote de la « carte de voyage du migrant » qui offrirait une protection médicale dans le cadre de la convention de Shanghai [Ryskulova 2009]. Néanmoins, à l'instar du Kirghizstan, les États d'émigration qui cherchent à défendre leurs migrants sont rarement en position de force pour le faire, puisqu'ils sont le plus souvent en situation de dépendance et d'infériorité économique face aux États d'emploi de leurs ressortissants. Les aléas des relations avec le Kazakhstan rappellent ainsi que même avec une politique pro-active, les ressources des États d'émigration restent limitées.

Le rôle du réseau consulaire

Selon l'article 23 de la Convention sur les travailleurs migrants, « *les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit d'avoir recours à la protection et à l'assistance des autorités consulaires ou diplomatiques de leur État d'origine [...] en particulier, en cas d'expulsion* ». L'article 16 de la loi « sur les migrations extérieures du Kirghizstan » prévoit aussi que les travailleurs migrants ont le droit de « *s'adresser aux services diplomatiques et consulaires, situés dans l'État d'embauche, afin de défendre leurs droits et libertés à un travail* ».

Cette protection peut commencer en amont dans la définition du type de passeports qui vont servir à sortir du pays. Au Kirghizstan, il a pu exister jusqu'à quatre types de passeports, dont certains étaient remplis à la main, à l'encre : il suffisait que le passeport tombe à l'eau pour qu'il soit illisible et que son possesseur soit en situation délicate ; en novembre 2009 le gouvernement avait d'ailleurs l'intention d'introduire des passeports

biométriques [Ryskulova 2009].

La protection dépend ensuite de la capacité et de la volonté des consulats d'assurer gratuitement un certain nombre de services : délivrance de documents et attestations, soutien juridique dans les contentieux de travail ou lors des expulsions. Outre son réseau consulaire, le gouvernement kirghize a ouvert une représentation du Comité des Migrations et de l'Emploi au consulat d'Almaty, ainsi qu'un Centre d'information au Parc des expositions (VDNKh) de Moscou. Les résultats restent encore à évaluer, même si les autorités n'hésitent pas à vanter leurs succès. Ainsi Aigul Ryskulova, responsable du Comité des migrations et de l'Emploi, a déclaré en juin 2009 que « *lorsque nous avons ouvert nos représentations en Russie, 13 000 Kirghizes avaient des permis de travail – maintenant, ils sont 330 000. Ces statistiques montrent le résultat de notre travail* ». S'il y a certainement eu une augmentation du nombre de Kirghizes travaillant légalement en Russie, c'est sans doute surtout un effet des réformes de la politique migratoire russe, qui ont facilité pour tous les migrants l'obtention d'un permis de travail.

Enfin, le réseau consulaire est censé assurer la participation des migrants aux affaires publiques de leur État, en conformité avec l'article 41 de la Convention des Travailleurs migrants. Lors du référendum du 27 juin 2010, le gouvernement avait ouvert dix bureaux de vote en Russie et trois au Kazakhstan (deux à Almaty et un à Astana). La ministre par intérim Bodosh Mamyrova notait d'ailleurs à ce propos que de nombreux migrants en Russie avaient peur d'aller voter, craignant d'être déportés, et que le Service Fédéral russe des Migrations allait mener une campagne d'information pour assurer les migrants irréguliers qu'ils ne seraient ni arrêtés ni déportés à ce moment-là [Mamyrova 2010].

Kazakhstan/Kirghizstan

Alors que le nombre de migrants kirghizes travaillant au Kazakhstan est estimé entre 60 000 et 100 000, les aléas des relations entre Kazakhstan et Kirghizstan illustrent à la fois le type de politique qui peut être mené pour sécuriser la situation des migrants, mais aussi les limites de cette politique, qui n'échappe pas aux intérêts et aux jeux politiques internes.

Plusieurs accords bilatéraux ont en effet été signés entre le Kirghizstan et le Kazakhstan, le premier étant l'accord sur les travailleurs migrants employés dans l'agriculture dans les régions frontalières signé en 2002. Selon l'Ombudsman kirghize Tursunbek Akun, c'est à son prédécesseur que revient le mérite d'avoir attiré l'attention sur la question des travailleurs agricoles travaillant dans les plantations de tabac – un scandale qui a justement abouti à la signature d'un accord *ad hoc* avec le Kazakhstan sur ces questions. De fait, le problème de l'exploitation des migrants dans les plantations de tabac n'est toujours pas réglé. Dans un rapport publié en juillet 2010, Human Rights Watch dénonce le fait que de nombreux travailleurs migrants y ont été escroqués et exploités, certains se retrouvant en situation de travail forcé, et souligne la responsabilité du groupe Philip Morris, avec lequel les propriétaires fermiers qui emploient des saisonniers sont sous contrat (HRW, 2010).

En plus d'un accord de 2006 sur les droits des travailleurs kirghizes travaillant temporairement au Kazakhstan, les deux pays ont conclu en juin 2009 un accord permettant aux petits entrepreneurs individuels d'obtenir des patentes et de travailler sans avoir besoin de former des personnalités juridiques. Cet accord visait essentiellement à faciliter la situation des citoyens kirghizes faisant du commerce et travaillant sur les marchés.

Cependant, l'accord n'est pas entré en vigueur. La ministre du Travail Aigul Ryskulova l'expliquait en février 2010 par l'entrée du Kazakhstan dans une union douanière avec la Russie qui créait un système unique de circulation des biens et des entrepreneurs, et par l'adoption, postérieure à l'accord, d'une loi « sur l'entrepreneuriat privé » qui prévoit que seuls les citoyens kazakhs et les *Oralman* peuvent travailler comme entrepreneurs individuels, les étrangers étant obligés de former des personnes morales [Ryskulova 2010].

Le retour en arrière des autorités kazakhs sur ce point semble s'être accompagné d'un durcissement de la politique migratoire. En février 2010, une centaine de personnes, essentiellement des migrants travaillant sur les marchés d'Almaty, se sont réunies sur la place centrale de Bichkek pour se plaindre de l'augmentation des expulsions et exiger des autorités qu'elles entament des négociations avec leurs homologues kazakhs. La ministre du Travail est d'ailleurs sortie pour écouter leurs revendications – une réaction à signaler quand on sait que depuis des mois, les manifestations à Bichkek étaient systématiquement interdites et réprimées. Cet épisode montre donc aussi la capacité des migrants à se transformer en force politique interne, capacité qu'illustre la rapide montée en puissance du parti Zamandash créé par des migrants, formé de plusieurs entrepreneurs ayant acquis leur situation en Russie et qui a finalement été exclu des élections de 2007 pour des raisons douteuses (ICG, 2010).

Ce raidissement du Kazakhstan, qui s'inscrit dans une volonté affichée de durcir les conditions d'entrée des migrants dans le pays, s'est encore aggravé après les révoltes qui ont mené à la chute du président Bakiev. En avril 2010, le Kazakhstan a fermé sa frontière avec son voisin pour plusieurs jours, officiellement pour empêcher des armes d'entrer dans le pays et pour empêcher des « criminels » de se réfugier au Kazakhstan. Les autorités kirghizes ont rapporté des cas de rafles et de déportations de leurs citoyens résidant à Almaty, et il semblerait même que dans certains cas les parents aient été déportés sans leurs enfants qui se trouvaient à l'école [Mintrud Kyrg mai 2010]. Enfin, après les émeutes meurtrières qui ont eu lieu au sud du Kirghizstan, les autorités kirghizes ont affirmé que la police des frontières du Kazakhstan avait fermé la frontière de manière unilatérale et « *interdisait l'entrée dans le pays de citoyens kirghizes d'origine ouzbèke* » [KT.Kz 16/06/2010].

Ce dernier exemple nous permet de rappeler à quel point les migrations sont vues, par les États, comme des menaces à leur sécurité. L'appartenance du Kazakhstan et du Kirghizstan à des systèmes collectifs qui définissent explicitement les migrations « illégales » comme une menace aggrave sans doute encore cette tendance, mais celle-ci n'est pas propre aux États de la région. La question des migrations reste, en effet, comme celle de l'anti-terrorisme, un des domaines où ceux qui se disent démocratiques enfreignent avec le plus de facilité leurs propres principes. À cet égard, la réticence du Kazakhstan à

ratifier la Convention sur les travailleurs migrants n'est absolument pas une exception, la majorité des États européens refusant toujours de le faire. La priorité est donnée à l'utilité économique des migrants pour l'État d'accueil, et non à la garantie de leurs droits.

De même, les effets de la politique migratoire du Kazakhstan en termes de migrations irrégulières peuvent être vus comme une illustration du cercle vicieux dans lequel sont souvent enfermés les migrants : les États d'accueil leur reprochent d'être « illégaux » et leur enjoignent d'être en situation régulière alors même qu'ils ne leur donnent pas les moyens de régulariser leur situation.

Enfin, l'étude des politiques migratoires kazakhes et kirghizes rappelle que les politiques migratoires impliquent non seulement l'État d'emploi, mais aussi l'État d'origine des migrants, qui a des responsabilités et une marge de manœuvre, même limitée. Elles impliquent également les organisations internationales, qui à l'instar de la Banque Mondiale ou de l'OIM, cherchent à diffuser ce qu'elles définissent comme des « bonnes pratiques » en termes de migrations. La diffusion de ces pratiques et de ces règles reste cependant illusoire si elles ne sont pas investies et appropriées par les migrants eux-mêmes, migrants dont les stratégies peuvent ne pas coïncider avec les buts et les règles fixés par ces organisations. C'est là une des raisons pour lesquelles, du point de vue des organisations de défense des droits de l'homme, il ne s'agit pas tant de « protéger » les migrants que de leur garantir la possibilité de défendre eux-mêmes leurs droits.

.....

Références bibliographiques et documentaires

- DOLOTKELDIEVA Asel (2010) Les migrants kirghizes à Moscou : politiques publiques, stratégies migratoires et réseaux associatifs, in Marlène Laruelle Éd., *Dynamiques migratoires et changements sociétaux en Asie centrale*, Paris, Pétra, pp. 123-145.
- FAUVE Adrien (2010) *La question des droits de l'homme au Kazakhstan : discours officiel et réalités des faits sur fond de présidence de l'OSCE*, dossier du CERI, <http://www.ceri-sciencespo.com>.
- FIDH (2009) *Kazakhstan / Kyrgyzstan : Exploitation of Migrant Workers, Protection Denied to Asylum Seekers*, Paris, 92 p, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530a.pdf> (disponible en anglais et en russe).
- FIDH (2010) Migrations internationales : Travailleurs migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en Europe de l'Est, Asie centrale et Caucase du Sud (Séminaire régional de la FIDH), 32 p, www.fidh.org/Migrations-internationales-Travailleurs-migrants (disponible en français, en anglais et en russe).
- HRW (2010) *"Hellish Work" Exploitation of Migrant Tobacco Workers in Kazakhstan*, New York, 115 p., <http://www.hrw.org/en/reports/2010/07/14/hellish-work-0>.
- ICG (2010) Central Asia : Migrants and the Economic Crisis, *Asia Report*, 183, <http://www.crisis-group.org/en/regions/asia/central-asia/183-central-asia-migrants-and-the-economic-crisis.aspx>.
- ILO (2008) *Rights of Migrant Workers in Kazakhstan : National Legislation, International Standards and Practices*, Almaty, 55 p.
- LARUELLE Marlène (2010) Le Kazakhstan, nouveau carrefour migratoire d'Asie centrale, in Marlène Laruelle Éd., *Dynamiques migratoires et changements sociétaux en Asie centrale*, Paris, Pétra, pp. 77-98.
- OIM (2009) *Obzor pravovykh problem trudiashikhsa-migrantov v respublike Kazakhstan (po itogam deiatelnosti NPO-Partnerov v 2007-2009)* (Analyse des problèmes juridiques des

- travailleurs migrants au Kazakhstan (basée sur l'activité des ONG partenaires en 2007-2009), Almaty, 20 p.
- OIT (2005) *Une alliance mondiale contre le travail forcé, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Conférence internationale du travail, 93^{ème} session, <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf>.
- RUIZ Neil G. (2008) Managing Migration: Lessons from the Philippines, *World Bank, Migration and Development Brief*, 11 août 2008.
- SANA Syzim (2009) *Monitoring po proektu 'Okazanie pravovoi pomoshi trudovym migrantam' s 01.11.2008g. po 31.05.2009g* (Monitoring du projet d'aide juridique aux travailleurs migrants du 01/11/2008 au 31/05/2008), http://migrant-help.org/pages/120_monitoring/main.htm.
- THOREZ Julien (2007) Itinéraires du déracinement. L'essor des migrations de travail entre l'Asie centrale et la Russie, *Espaces, populations et sociétés*, 1, pp. 59-71.
- UNIFEM (2009) *Needs Assessment of Women Labour-Migrants, Central Asia and Russia, (Red E. Turukanova)*, 70 p, <http://www.unifemcis.org/img/database/175.pdf>.

Articles de journaux

- [24.kg, 23/01/2010] : « El-Pikir : V Kyrgyzstane naibolee zashchitnyye trudovye migranty prozhivaiut v Oshskoi i Batkenskoi oblastiakh (El Pikir : au Kirghizstan les migrants les plus aisés vivent dans les régions d'Osh et Batken) », 24.KG, 23/01/2010, <http://24.kg/community/68250-laquoyel-pikirraquo-v-Kirghizstane-naibolee.html>.
- [24.kg, 28/01/2010] : « Pravitel'stvo Kyrgyzstana opredelilo velichinu kvoty na privlechenie inostrannoï trudovoi sily na 2010 god (Le gouvernement du Kirghizistan a défini les quotas de main-d'œuvre étrangère pour 2010) », Dépêche, 24.KG, 28/01/2010, <http://www.24.kg/community/64842-o-zhenshhina-tyhellip.html>.
- [Abdykalova 2010] : « V Kazakhstane predlagaiut vvesti stranovye, otraslevye kvoty inostrannoï rabochei sily (Le Kazakhstan propose d'introduire des quotas de main-d'œuvre étrangère par pays et par secteur) », Interview de la ministre du Travail et de la Protection sociale du Kazakhstan Gulshara Abdykalova, 18/01/2010, http://www.zpress.kg/news/news_only/10/14327.py.
- [Achacoso 2008] : « T.Achakoso : Protsess migratsii v Kyrgyzstane ostanovit' nevozmozhno, dazhe esli vozvesti vokrug gosudarstva vysokie steny (T. Achakoso : le processus de migration au Kirghizstan ne peut être stoppé, même en érigeant des hauts murs autour du pays) », Interview au journal KG, 28/10/2008, www.centrasia.ru/newsA.php?st=1225178460.
- [Isabekov 2010] : « Kubanychbek Isabekov: Esli Kyrgyzstan eksportiruet rabochuiu silu, to neobkhodimo obespechit' nuzhdaiushiesia strany kvalifitsirovannymi spetsialistami (Kubanychbek Isabekov : si le Kirghizistan exporte sa force de travail, alors il est indispensable d'assurer au pays qui en a besoin des spécialistes qualifiés) », 24.KG, 10/02/2010, <http://www.24.kg/community/69136-kubanychbek-isabekov-esli-Kirghizstan.html>.
- [Kravets 2009] : KRAVETS Pavel (10/03/2009), « Uzbekskie migranty v Kazakhstane, Trudnosti Perehoda (Les migrants ouzbeks au Kazakhstan : les difficultés du passage) », [ferghana.ru, http://www.ferghana.ru/article.php?id=6088](http://www.ferghana.ru/article.php?id=6088).
- [KT.Kz 16/06/2010] : « Kazahstan zakryl granicy s Uzbekistanom i vvel zapret na vezd v stranu grazhdan KR uzbekskoi natsional'nosti (Le Kazakhstan a fermé la frontière et interdit l'entrée dans le pays de citoyens kirghizes de nationalité ouzbèke) », KT.Kz, 16/06/2010, <http://kt.kz/?!ang=rus&uin=1253258757&chapter=1153519523>.
- [Mamyrova 2010] : « Bodosh Mamyrova: Trudovye migranty iz Kyrgyzstana v Rossii ne khotiat goslosovat' na referendum, opasaias', chto ikh deportiruiut (Bodosh Mamyrova : les travailleurs migrants kirghizes en Russie ne veulent pas voter lors du référendum, craignant qu'on les déporte) », Dépêche, 24.KG, 23/06/2010, <http://www.24kg.org/politic/77309-bodosh-mamyrova-trudovye-migranty-iz-Kirghizstana.html>.

- [Ryskulova 2010] : « Aigul' Ryskulova: Otchasti vlasti Kazakhstana pravy v zakonnosti deportatsii migrantov iz Kyrgyzstana (Aigul Ryskulova : les pouvoirs du Kazakhstan ont en partie raison sur la légalité de la déportation des migrants kirghizes) », *Dépêche*, 24.KG, 12/02/2010, <http://www.24.kg/news-stall/69304-ajgul-ryskulova-otchasti-vlasti-kazakhstan-pravy.html>.
- [Tashimov 2009] : TASHIMOV Tulin (9/03/2009), « Chuzhie zdes' ne hodiati (Il n'y a pas d'étrangers ici) », *Ekspert Kazakhstan*, 9 (205), <http://www.expert.ru/printissues/kazakhstan/2009/09/trud/>.

Sites Internet consultés

www.centrasia.ru
www.zpress.kg : Zamandash press
www.rferl.org : Radio Free Europe / Radio Liberty
<http://www.24.kg/> : Agence de presse kirghize
<http://migrant.ferghana.ru/> : Site d'information spécialisé sur les migrations d'Asie centrale
<http://www.1.ca-news.org/> : AKI Press (Kirghizstan)
www.diapazon.kz : Journal en ligne, Kazakhstan

Entretiens de la mission FIDH

- [Abysheva 2009] : avec Khadyshat Abysheva, directrice de l'ONG Sana Syzim, Chymkent, 16/06/2009.
- [Issabekov 2009] : avec K. Issabekov, vice-speaker du Parlement, Bishkek, 20/06/2009.
- [Kaliuzhin 2009] : avec Vyacheslav Kaliuzhin, Centre des droits de l'homme du bureau de l'Ombudsman, Astana, 11/06/2009.
- [Nasiza 2009] : avec Sumar Nasiza, vice-procureur général, Bishkek, 30/11/2009.
- [Nusupova-Lepekha 2010] : avec Asel Nusupova, Vice-ministre du Travail et de la Protection sociale et Igor Lepekha, Lieutenant, vice-président du Comité de la Police administrative au ministère de l'Intérieur, Genève, 11/05/2010 (lors de la session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU).
- [Nusupova-Nurseitov 2009] : avec Assel Nusupova, vice-ministre du Travail et de la protection sociale et Amandjur Nurseitov, Directeur du Département de l'Emploi et des Migrations, Astana, 12/06/2009.
- [Ryskulova 2009] : avec Aigul Ryskulova, responsable du Comité d'État pour les Migrations et l'Emploi, Bishkek, 19/06/2009.
- [Ryskulova 2009] : avec Aigul Ryskulova, ministre du Travail, de l'Emploi et des Migrations, Bishkek, 11/2009.

Documents officiels et textes juridiques nationaux (entre crochets dans le texte)

Kazakhstan

- [Amnistie Kaz 2006] : **Zakon Respubliki Kazakhstan «Ob amnistii v svyazi s legalizatsiei nezakonnykh trudovykh immigrantov»** (Loi de la République du Kazakhstan d'amnistie en lien avec la légalisation des travailleurs migrants illégaux), 4/07/2006, site du ministère de l'Intérieur http://www.mvd.kz/index.php?p=razdel_more&id5=259&id1=3.
- [Conception pol. mig Kaz. 2007-2015] : Kontseptsia migratsionnoi politiki Respubliki Kazakhstan na 2007–2015 gody (Conception de la politique migratoire du Kazakhstan pour 2007-2015), <http://www.enbek.gov.kz/law/lawdetail.php?recordID=364>.

- [Duisenova 2009] : Thèses de la secrétaire du ministère du Travail T. Duisenova présentées à un séminaire international sur les meilleures pratiques migratoires dans le domaine des migrations (organisé conjointement par le Parlement kazakh, OIT, OSCE, OIM, EU), 29/10/2009, <http://www.zakon.kz/151653-v-mazhilise-prezentovan-novyjj.html>.
- [Loi migration Kaz 1997] : Zakon Respubliki Kazakhstan O migratsii naselenia ot 13 dekabria 1997 goda (Loi de la République du Kazakhstan sur la migration de la population du 13/12/1997), <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a081.htm>.
- [Mintruda mai 2010] : Document interne du ministère du Travail et de la Protection sociale du Kazakhstan remis par la vice-ministre A. Nusupova à la FIDH (11/05/2010).
- [Nurly Kosh] : Décret du gouvernement n° 1126 du 2 décembre 2008, présentation officielle sur <http://www.zakon.kz/130010-nurly-kosh-programma-dejjstvijj.html>.

Kirghizstan

- [Conception pol. mig. Kyrg 2005-2010] : « Kontsetpsia gosudarstvennoi migracionnoi politiki Kyrgyzskij Respubliki do 2010 goda (Conception de la politique migratoire de l'État pour 2005-2010) », http://www.government.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=67.
- [Loi Migration Kyrg 2006] : « Zakon o vneshnei trudovoj migratsii (Loi sur les migrations de travail extérieures) », 13/01/2006, http://mz.kg/ru/law_labourmigration/.
- [Mintrud Kyrg mai 2010] : « Po situatsii o polozhenii kyrgyzskikh migrantov osushestvliavshikh predprinimatel'skuiu deiatel'nost' v torgovo-rynochnykh kompleksakh Kazakhstana (Sur la situation des migrants kirghizes travaillant comme entrepreneurs dans les marchés et centres commerciaux du Kazakhstan) », site officiel du ministère de l'Emploi, du Travail et des Migrations <http://www.mz.kg/ru/news/217/>.
- [Prog. migration Kyrg 2007-2010] : « O Gosudarstvennoi programme Kyrgyzskoj Respubliki po regulirovaniu migracionnykh protsessov na 2007-2010 gody (sur le Programme d'État de la République Kirghize pour la régulation des processus migratoires en 2007-2010) », adopté par le gouvernement kirghize le 25/09/2007, Accès octobre 2009, http://rus.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1296.

Textes et conventions internationales (entre crochets dans le texte)

- [C143 OIT] : Convention 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C143>.
- [C97 OIT] : Convention 97 de l'OIT concernant les travailleurs migrants (révisée), 1949, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C097>.
- [CESCR Kaz 2010] : « Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Kazakhstan », 21/05/2010, E/C.12/KAZ/CO/1, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs44.htm>.
- [Charte CSTO 2002] : Charter of the Collective Security Treaty Organisation, Chisinau, 7/10/2002, http://untreaty.un.org/unts/144078_158780/5/9/13289.pdf.
- [Convention CEI sur les travailleurs migrants] : « Convention sur le Statut légal des travailleurs migrants et des membres de leurs familles – des États membres de la CEI », <http://www.cis.minsk.by/webnpa/text.aspx?RN=N00800671>.
- [Convention sur les travailleurs migrants, CTM] : Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990, <http://www2.ohchr.org/french/law/cmw.htm>.
- [HRC Kyrg 2000] : Concluding observations of the Human Rights Committee : Kyrgyzstan, 24/07/2000, CCPR/CO/69/KGZ, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.69.KGZ.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.69.KGZ.En?Opendocument).
- [Traité de Shanghai 2007] : Traité sur l'amitié, le bon voisinage et la coopération entre les États membres de l'Organisation de coopération de Shanghai, signé en 2007, <http://www.sectco.org/EN/show.asp?id=71> (en anglais).

Kazakhstan, Kirghizstan : les politiques migratoires au regard des droits de l'homme

Amandine REGAMEY et Katherine BOOTH

Basé sur une enquête et un rapport de la Fédération internationale des droits de l'homme de 2009, cet article évalue la politique migratoire du Kazakhstan et du Kirghizstan au regard des normes internationales qui définissent les droits des travailleurs migrants (notamment la Convention sur les travailleurs migrants de l'ONU et les conventions de l'OIT, qui entrent parfois en conflit avec des accords régionaux ou bilatéraux). Pays d'immigration, le Kazakhstan cherche avant tout à attirer une main-d'œuvre qualifiée, qui doit être remplacée à terme par des spécialistes kazakhes. Le système de quota et des règles très contraignantes limitent les possibilités pour les migrants de travailler légalement et condamnent à l'irrégularité la grande majorité d'entre eux. Maintenus dans une situation juridique et matérielle précaire, ceux-ci sont les plus susceptibles d'être victimes du travail forcé. Le cas du Kirghizstan, pays d'émigration, rappelle les responsabilités, mais aussi les difficultés d'un État de départ pour protéger ses ressortissants à l'étranger – comme le montrent les aléas des relations avec le Kazakhstan. Il permet aussi d'illustrer la manière dont les pratiques de gestion des migrations sont importées (en l'occurrence des Philippines), avec l'aide des organisations internationales et les limites de cette démarche.

Kazakhstan, Kirgizstan: Migrations Policies in the Eyes of Human Rights Question

Amandine REGAMEY and Katherine BOOTH

Drawing upon the findings of an investigation conducted by the International Federation for Human Rights in 2009, this article analyses the migration policies of Kazakhstan and Kyrgyzstan in light of the international standards defining the human rights of migrant workers and against a background of sometimes conflicting regional and bilateral commitments. As a country of immigration, Kazakhstan seeks to attract qualified migrant workers on a temporary basis, whilst training Kazakh nationals to replace them in the long-term. The restrictive and complex quota system severely limits the possibilities for migrants to work legally and the vast majority of migrant workers thus find themselves in an irregular situation. As a result of legal insecurity and material hardships, such migrants are vulnerable to abuse including forced labour. The example of Kyrgyzstan illustrates the responsibilities of a state of departure to protect its nationals abroad and the challenges faced. The article also examines how, with the support of international organisations, models for "managing" migration (such as that developed in the Philippines) are imported and explores the limitations of this approach.

Kazajstán, Kirguistán: las políticas migratorias con respecto a los derechos humanos

Amandine REGAMEY y Katherine BOOTH

Basado en un informe de la Federación internacional de los derechos humanos del año 2009, este artículo evalúa la política migratoria de Kazajstán y de Kirguistán con respecto a las normas internacionales que definen los derechos de los trabajadores migrantes (entre otros la Convención sobre los trabajadores migrantes de la ONU y las convenciones de la OIT que a veces entran en conflicto con algunos acuerdos regionales o bilaterales). País de inmigrantes, Kazajstán busca ante todo atraer mano de obra cualificada que debería ser, a largo plazo, substituida por especialistas kazajos. El sistema de cuotas y las normas excesivamente restrictivas limitan las posibilidades de los inmigrantes de trabajar legalmente y obligan la gran mayoría de ellos a la irregularidad. Mantenidos en una situación jurídica y material precaria, son estos los que serán con más probabilidad víctimas de trabajos forzados. El caso de Kirguistán en cambio, país de emigrantes, recuerda las responsabilidades pero también las dificultades a las cuales un Estado que exporta su mano de obra se enfrenta para proteger a sus ciudadanos en el extranjero – como lo demuestran los altibajos en sus relaciones con Kazajstán. Finalmente, este caso permite también ilustrar de un lado como las prácticas de gestión de las migraciones pueden ser importadas (en este caso de Filipinas) con el apoyo de las organizaciones internacionales y de otro lado cuáles son las limitaciones que este enfoque migratorio origina.